JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA -

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

ASUNTO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO:	11001 33 37 042 **2020 00203** 00
DEMANDANTE:	FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. – VOCERA DEL PAP FIDUPREVISORA SA EFENSA JURÍDICA DEL EXTINTO DAS Y SU FONDO ROTARORIO
DEMANDADO:	UGPP

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

1.1.1.1. PARTES

DEMANDANTE: Fiduciaria La Previsora S.A., quien actúa como vocera del Patrimonio Autónomo Público PAP Fiduciaria La Previsora S.A. Defensa Jurídica Del Extinto Departamento Administrativo de Seguridad - DAS- y su Fondo Rotatorio-, identificada con NIT 830.053.105-3.

DEMANDADA: Unidad Administrativa De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Seguridad Social-UGPP.

1.1.1.2. OBJETO

DECLARACIONES Y CONDENAS

La parte actora solicita la nulidad de los siguientes actos administrativos:

Resolución No. RDP 011801 del 15 de mayo de 2020, por medio de la cual se modificó la Resolución No. UGM 11859 del 05 de octubre de 2011 y se ordenó remitir copia del acto administrativo al área competente para efectuar el trámite pertinente al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por parte del Departamento Administrativo de Seguridad Nacional.

A título de restablecimiento del derecho solicita se declare que la entidad demandante no está obligada a pagar aportes patronales no realizados a favor del señor Luis Alberto Molina Castaño.

Solicita se ordene a la UGPP devolver el valor de los montos que la Fiduprevisora SA, en calidad de vocera del PAP Fiduciaria la Previsora SA, hubiera pagado por concepto de aportes patronales, debidamente actualizados.

Solicita se condene a la UGPP a pagar todo daño o perjuicio que se haya causado a la Fiduprevisora SAS con ocasión a la expedición y vigencia de los actos administrativos demandados.

Finalmente, solicita se condene en costas a la demandada.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

La parte demandante refirió como fundamentos facticos los siguientes:

1. En Cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima, la UGPP expidió la Resolución No. UGM 0011859 del 05 de octubre de 2011, por medio de la cual reliquidó la pensión de vejez de Luis Alberto Molina Castaño.
2. La anterior resolución fue modificada por la Resolución No. RDP 011801 del 15 de mayo de 2020.
3. La Resolución No. RDP 011801 del 15 de mayo de 2020 fue notificada al PAP Fiduciaria la Previsora SA mediante aviso enviado por correo electrónico del 25 de junio de 2020.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

La parte demandante considera que se vulneraron las siguientes normas:

De rango supra legal:

- Constitución Política: artículo 29.

De rango legal y reglamentarios:

- Ley 1437 de 2011: Artículos 42, 45, 67, 137 y 138.
- Ley 100 de 1993: Artículos 24 y 57.
- Ley 1066 de 2006.
- Decreto 2633 de 1995: artículos 2 y 5.
- Decreto 108 de 2016: artículo 1.
- Código de Comercio: Artículo 1226.
- Ley 1753 de 2015: Artículo 238.
- Ley 383 de 1997: Artículo 54.
- Estatuto Tributario: artículos 817 y 818.

CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

Cargo primero: inexistencia de la obligación.

Sostuvo que la Resolución RDP 011801 del 15 de mayo de 2020, presentada por la UGPP como fundamento de la obligación por concepto de aportes, no cumple con los requisitos del título ejecutivo en razón a que la obligación allí contenida no es clara, expresa y tampoco exigible.

Afirmó que la obligación no es clara por tres razones a saber: primero, el acto administrativo demandado no creó ninguna obligación económica a cargo del Patrimonio Autónomo, en la medida que fue expedida para dar cumplimiento a una decisión judicial proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima. Segundo, Segundo, consideró que tampoco se encuentra identificado el deudor, pues, aunque en el acto se indica que quien debe asumir el pago a favor del causante es el DAS, se notificó al PAP Fiduprevisora SA sin exponer las razones de su decisión. Tercero, la UGPP no adelantó el trámite de cobro de los aportes dentro del término establecido legalmente, por ende, la acción se encuentra prescrita.

Por otro lado, señaló que la obligación tampoco es expresa porque no creó para la Fiduprevisora ninguna obligación, más aún cuando nunca tuvo una relación laboral con la causante.

Por último, aseguró que la obligación no es exigible porque el acto no creó una obligación para el Patrimonio Autónomo en razón la Fiduprevisora no fue parte pasiva ni llamada en garantía en el proceso que ordenó la reliquidación.

Cargo segundo: Incumplimiento de los términos establecidos en el reglamento interno del recaudo de cartera de la UGPP.

Manifestó que la UGPP desconoció lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento Interno de Recaudo de Cartera contenido en la Resolución No. 691 de 2013, modificado por el artículo 1 de la Resolución No. 293 de 2015, pues en ningún momento contactó al PAP Fiduprevisora SA con el fin de ponerle en conocimiento el contenido de la resolución y, menos aún, lo requirió para que realizara pago alguno. Por el contrario, y sin exponer ninguna razón, procedió a notificar un acto administrativo que no crea para el fideicomiso alguna obligación, vulnerando con ello el derecho al debido proceso y defensa del PAP Fiduprevisora SA.

Cargo tercero: violación al debido proceso (artículo 29 de la C.P.).

Aseguró que el derecho fundamental al debido proceso resultó vulnerado por el desconocimiento al derecho de defensa ya que ni el extinto Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., ni el PAP FIDUPREVISORA S.A Defensa Jurídica Extinto DAS y su Fondo Rotatorio cuya vocera y administradora es Fiduprevisora S.A., fueron llamadas al proceso de reliquidación pensional iniciado por Luis Alberto Molina Castaño en contra de la UGPP, ni como parte demandada, tercero interesado o llamado en garantía.

Consideró que, en razón a esta situación, la UGPP se extralimitó en sus funciones credando una situación jurídica que el juez natural no ordenó, como

lo es que el PAP Fiduprevisora SA debiera asumir el valor de los aportes patronales no efectuados por el empleador del causante.

Resaltó además que, se vulneró el derecho de defensa debido a que con los actos administrativos demandados no se remitió copia de la sentencia de reliquidación que dio origen a la expedición de los actos demandados ni se permitió a la demandante conocer en su totalidad la actuación contenida en el expediente de reliquidación. Añadió que la UGPP vulneró los derechos de defensa, contradicción y doble instancia porque no concedió los recursos de reposición y apelación.

Finalmente argumentó que hubo indebida notificación del acto porque con la comunicación no anexó copia de la sentencia judicial proferida por la autoridad judicial.

Cargo cuarto: Violación al principio de la doble instancia – imposibilidad de intervenir en toda la actuación administrativa.

Alegó que no se le permitió conocer la totalidad de la actuación administrativa y menos aún interponer los recursos de ley – reposición y apelación – contra los actos proferidos dentro de la actuación administrativa.

Concluyó que se encuentra probado que los actos administrativos demandados se encuentran incursos en causal de nulidad, pues la UGPP hizo el cobro de una suma de dinero sin determinar cómo fue liquidada y que además fue expedida de una manera irregular, violando derechos fundamentales de rango Constitucional como es el de defensa y debido proceso.

Cargo quinto: Expedición irregular del acto demandado

a. Por falsa motivación

Precisó que la Resolución RDP 011801 del 15 de marzo de 2020 fue expedida para modificar el artículo noveno de la Resolución No. UGM 11859 del 05 de octubre de 2011, a través de la cual se dio cumplimiento a una decisión judicial que ordenó a la UGPP reliquidar la pensión del causante. Por ello, consideró que ni el DAS ni el PAP Fiduciaria la Previsora no conocieron la decisión oficial.

A su juicio, el acto fue falsamente motivado porque no señaló los fundamentos facticos ni legales que justifiquen la razón por la cual el PAP Fiduprevisora debe asumir el pago que le fue imputado.

Manifestó que la UGPP desconoció el mandato contenido en el artículo 238 de la Ley 1753 de 2015, porque impuso la obligación sin considerar que a la Fiduprevisora S.A. como vocera del PAP FIDUPREVISORA S.A., DEFENSA JURÍDICA EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD – DAS – Y SU FONDO ROTATORIO, únicamente, le fue asignada la atención de los procesos judiciales, reclamaciones administrativas, laborales o contractuales en los que sea parte o destinatario el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su Fondo Rotatorio.

Reiteró que el acto demandado fue expedido para modificar la resolución proferida para dar cumplimiento a la decisión judicial, de manera que al ordenar que el PAP pague los aportes patronales se creó una situación jurídica no ordenada por la autoridad judicial, evento que resulta contrario a la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual, el objeto de los actos de ejecución se concreta en materializar o dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

Por lo expuesto dedujo que las resoluciones proferidas por la UGPP carecen de motivación jurídica cierta.

b. Desconocimiento del precedente jurisprudencial – falsa motivación – no se determina como se liquida los aportes.

Luego de citar la sentencia del 28 de agosto de 2018, proferida por la Sala Plena del Consejo de estado en el expediente No. 52001-23-33-000-2012-00143-0, con ponencia del Dr. César Palomino Cortés y la sentencia C-548 de 1997 de la Corte Constitucional, indicó que la demandada no podía, bajo el argumento de dar cumplimiento a una decisión judicial, expedir las resoluciones demandadas e imponer una obligación económica que el juez administrativo no estableció. Además ,no demostró que haya agotado el recurso extraordinario sobre la sentencia que le impone recalcular la pensión sobre dichos aportes.

Aunado a ello, encontró que en el acto demandado la UGPP no señaló los factores a tener en cuenta como base de la liquidación ni identificó los aportes cobrados, tampoco explicó como que liquidó la obligación impidiendo a la fiduciaria pronunciarse sobre los mismos.

c. Falta de motivación.

Consideró que debe declararse la nulidad de los actos administrativos por tres razones a saber:

(i) La UGPP no expuso de manera clara y precisa las razones de hecho y de derecho por las cuales se atribuye al PAP FIDUPREVISORA S.A Defensa Jurídica Extinto DAS y su Fondo Rotatorio cuya vocera y administradora es Fiduprevisora S.A, la obligación de pagar los aportes de carácter patronal por descuentos sobre factores de salario no realizados por el empleador a favor de Luis Alberto Molina Castaño.

(ii) El PAP FIDUPREVISORA S.A Defensa Jurídica Extinto DAS y su Fondo Rotatorio cuya vocera y administradora es Fiduprevisora S.A. no era el llamado a responder por los aportes patronales del causante, no solo porque no laboró para la sociedad, sino porque las obligaciones contraídas por el fideicomiso legalmente se limitan a la administración de los recursos entregados por el fideicomitente, a la atención de procesos judiciales, entre otros, sin que ello signifique que se pueden sustituir o subrogar las obligaciones que tenía a cargo el extinto Departamento Administrativo de Seguridad.

(iii) No señalaron de forma clara y expresa cuáles fueron los factores ni los tiempos tenidos en cuenta al momento de realizar la liquidación, sólo se limitó a exponer que el causante de la pensión laboró al servicio del extinto D.A.S., y que existía una orden judicial de reliquidar la pensión; es decir, no explicó de dónde resultó el tributo impuesto.

d. Nulidad por desconocimiento de la ley – inexistencia de competencias implícitas.

Afirmó que la UGPP no tenía la competencia para intervenir en la fijación de sumas a cargo de un patrimonio autónomo que surgió en virtud de un contrato de fiducia mercantil, sin intervención del Fideicomitente y Beneficiario del contrato y con recursos que tenían una destinación específica, pues no existe norma que le permitiera a la UGPP el tener al PAP como parte pasiva, ni mucho menos fijar un tributo, tasa o contribución parafiscal a su cargo.

e. Por desconocimiento de las normas que regulan lo relacionado con las sociedades fiduciarias

Reiteró que la UGPP no podía imponer a la fiduciaria una obligación no contemplada en el objeto del contrato de fiducia mercantil, según el cual, la actuación de La Fiduprevisora S.A. se debía realizar en los asuntos o controversias que no guardaran relación con la función trasladada o que por cualquier razón carecieran de autoridad administrativa responsable para su atención.

En este punto resaltó que la Fiduciaria La Previsora S.A., no había sido liquidador del extinto Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., y su relación con dicha entidad se limitó a su gestión como fiduciario, actividad que ejerce de acuerdo con lo previsto expresamente en las disposiciones normativas que rigen el contrato de fiducia.

f. Nulidad por desconocimiento del Decreto 2106 de 2019.

Estimó que la UGPP desatendió lo consagrado en los artículos 1, 40 y 41 del Decreto 2106 de 2019 porque no suprimió de forma recíproca con la fiduciaria los valores equivalentes a las cotizaciones para pensión de vejez que se hubieren efectuado y que no hayan sido tenidos en cuenta al momento del reconocimiento pensional.

Cargo sexto: excepción de pérdida de ejecutoria de la resolución.

Expuso que la fuerza de ejecutoria opera por ministerio de la ley cuando se presenta alguna de las causales enlistadas en la norma, por ello, en este caso, se configuró la causal de que trata el numeral 3 del artículo 91 del CPACA, según la cual, cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme el acto administrativo contentivo de una obligación a favor del Estado la Administración no realiza los actos que le corresponden para lograr su ejecución.

Cargo séptimo: prescripción de las obligaciones.

Indicó que, al tenor del artículo 24 de la Ley 100 de 1993, existe un límite temporal a las facultades de recobro de la UGPP cual es de tres años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva. Sin embargo, este tiempo ya fue superado.

1.2. OPOSICIÓN

Mediante el memorial aportado el 16 de marzo de 2021 el apoderado de la entidad presentó contestación de la demanda en los siguientes términos[1]:

En primer lugar, se opuso a la prosperidad de las excepciones perseguidas por la parte demandante al considerar que carecen de sustento legal y constitucional.

En segundo lugar, se refirió sobre los hechos expuestos aceptando en su totalidad cada uno de ellos.

Posteriormente propuso la excepción previa de "falta de competencia" resuelta negativamente a través de auto de fecha 05 de noviembre de 2021.

Expuso que en el caso existe carencia del objeto por sustracción de materia en consideración a que el aparte demandado perdió exigibilidad de conformidad con lo previsto en el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019.

Añadió que para el momento de expedición del acto administrativo demandado, era imposible para la UGPP exonerar la responsabilidad del empleador, en cuanto al pago de aportes patronales, sin embargo, por ministerio de Ley, dicho acto administrativo, perdió su atributo de exigibilidad, sin que ello signifique que se desconocen los principios constitucionales.

Allí resaltó que no es cierto que la entidad hubiera expedido los actos con falsa motivación, ni que se haya vulnerado el debido proceso, toda vez que dio a conocer los actos emitidos por la entidad.

Finalmente propuso la excepción innominada o genérica.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. PARTE DEMANDANTE.

En memorial aportado el 29 de noviembre de 2021, la Fiduciaria La Previsora SA, como vocera del PAP Fiduprevisora SA, Defensa Jurídica Extinto Departamento Administrativo DAS y su Fondo Rotario reiteró en su totalidad los argumentos expuestos en la demanda.[2]

Reiteró que en las resoluciones que imponen la obligación de pago por concepto de aportes no está plenamente identificado el deudor, pues en la parte motiva se indicó que la entidad que debía asumir la obligación económica era el empleador del causante. No obstante, la UGPP -sin exponer razón alguna- pretendió que el pago fuera realizado el PAP

[1] Ver contestación aquí
[2] Ver alegatos aquí.

FIDUPREVISORA S.A. omitiendo que entre este y el causante nunca existió relación laboral y que la decisión judicial que origina el acto administrativo no impuso carga económica alguna a la demandante precisamente porque no fue parte en el proceso de reliquidación pensional.

Además, resaltó que en caso de que el fallo judicial hubiere impuesto la obligación del pago de los aportes a cargo del PAP FIDUPREVISORA S.A. DEFENSA JU-RÍDICA DEL EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DAS Y SU FONDO ROTA-TORIO, necesariamente debió vincularse dentro del proceso, con el fin de garantizar el derecho a la defensa y el derecho de contradicción.

Sostuvo que otra razón más para decretar la nulidad de los actos administrativos demandados es porque la administración no detalló la fórmula utilizada para el cobro de los aportes patronales, es decir, no indicó cómo realizó la liquidación, cuál fue la operación que le permitió obtener el resultado, requisito que debía cumplir por tratarse de una resolución que impone el pago de un tributo.

Finalmente, insistió en que ha operado la prescripción extintiva de la acción de cobro de la UGPP.

1.3.2. PARTE DEMANDADA.

A pesar de haberse corrido traslado para alegar de conclusión, la demandada guardó silencio al respecto.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS Y TESIS.

2.1. PROBLEMA(S) JURÍDICO(S).

De acuerdo con la fijación del litigio establecida a través de auto de fecha 05 de noviembre de 2021, el debate se centra en resolver las siguientes preguntas problema:

¿Existe una fuente normativa en virtud de la cual el demandante, como empleador, deba pagar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para solventar la reliquidación de la mesada pensional ordenada judicialmente en favor del causante?

¿Dicha fuente normativa debe ser la sentencia judicial y en este sentido, debió permitirse al empleador participar en el debate previo a la expedición de la decisión judicial?

¿Los actos demandados adolecen de falta de motivación en tanto no explican cómo se estableció la suma que debe pagar por aportes la demandante al SGSS en pensiones?

¿Se configuró la prescripción de la acción de cobro de los aportes liquidados en los actos administrativos demandados?

2.2. TESIS DE LAS PARTES Y EL DESPACHO.

2.2.1. Tesis de la parte demandante: Sostiene que la resolución demandada no cumple con las características propias de un título ejecutivo, razón por la cual no puede ser exigible la obligación por parte de la UGPP.

Además, considera que la demandada vulneró el derecho fundamental al debido proceso del PAP-DAS Fiduprevisora en tanto que no se le vinculó desde el inicio del procedimiento administrativo de determinación de las obligaciones parafiscales a su cargo. También cuestiona que no existe vinculación legal del PAP-DAS Fiduprevisora al pago de los aportes liquidados en los actos demandados, debido a que i) la entidad no fue parte ni sujeto pasivo de la condena del proceso judicial en que se ordenó la reliquidación pensional del causante; ii) el PAP-DAS Fiduprevisora S.A. no puede asumir la calidad de empleador, parte, sustituta, representante legal, o subrogataria, de las obligaciones a cargo el departamento Administrativo de Defensa DAS y iii) actos demandados no se encuentran motivados en cuanto a que no se estableció cómo se realizó la reliquidación de los aportes.

Finalmente, sostiene que la acción de cobro ordenada en los actos objeto de control judicial se encuentra prescrita a la luz del artículo 24 de la ley 100 de 1993 y el artículo 4 de la ley 1066 de 2006.

2.2.2. Tesis de la parte demandada: Argumenta que la obligación del PAP-DAS Fiduprevisora tiene origen legal, pues en virtud de la Ley 100 de 1993 se establece la obligación en cabeza del empleador de cotizar sobre los factores salariales que deben ser tomados en cuenta para el pago de la pensión. Además, considera que los aportes al SGSS son bienes públicos de naturaleza parafiscal sobre los cuales no opera el fenómeno de la prescripción.

2.2.3. Tesis del Despacho: La fuente normativa de la obligación impuesta mediante los actos demandados al PAP-DAS Fiduprevisora, en calidad de sucesora procesal del DAS, no está en la sentencia judicial sino en la ley, concretamente en los artículos 17 y 22 de la ley 100 de 1993, y atiende al carácter especial del derecho fundamental a la seguridad social en pensiones, al tenor del cual surge una categoría especial de contribuciones fundada en los principios rectores en materia de Seguridad Social en Pensiones y en el principio constitucional de Sostenibilidad financiera y fiscal. En consecuencia, para que esta prestación pueda ser válidamente exigida al empleador como obligado, la UGPP, en ejercicio de las facultades que le otorgan el artículo 24 de la ley 100 de 1993, el artículo 156 de la ley 1151 de 2007 y los artículos 178 y 179 de la ley 1607 de 2012, debe adelantar una actuación administrativa de determinación oficial de los aportes que otorgue todas las garantías propias del debido proceso administrativo. Siendo la fuente de la obligación impuesta al PAP-DAS Fiduprevisora la ley, no se desconoció el debido proceso al no vincular al empleador al trámite judicial, debido a que allí el debate giró en torno al reconocimiento de derechos pensionales del trabajador y entre la entidad encargada del reconocimiento prestacional y el empleador que tiene la obligación de realizar el pago de los aportes no existe relación de garantía que le imponga a este último el deber de responder por las obligaciones a cargo de aquella.

3. CONSIDERACIONES

3.1. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

La UGPP propuso como excepción de mérito la innominada o genérica a fin de que sea declara por el juez aquella que resultare probada en el trámite del proceso. Sin embargo, debido a que no fueron propuestas verdaderas excepciones de fondo y el Juzgado no encuentra probada aquellas que pueden ser declaradas de oficio[3], procede el Despacho a resolver el fondo del asunto atendiendo los cargos de la demanda, para lo cual se referirá en primer lugar a las precisiones del caso; seguido de los argumentos de apoyo a la tesis del despacho y finalmente al caso concreto.

3.2. PRECISIONES DEL CASO.

Dada la inescindible relación entre los cargos de nulidad en los que de manera interdependiente se desarrollan varios argumentos, este despacho realizará un estudio conjunto de las diferentes censuras del demandante, a la luz de los ejes que del control de legalidad se establecieron en los diferentes problemas jurídicos a resolver.

Por lo tanto, de manera conjunta se estudiarán las censuras correspondientes a los siguientes ejes temáticos: i) la obligatoriedad de las cotizaciones a los regímenes del sistema general de pensiones a cargo de los empleadores y de la Fiduprevisora como vocera del PAP Fiduprevisora SA defensa del extinto DAS y su fondo rotatorio ; ii) la improcedencia de la vinculación del empleador por pago de aportes a pensión al proceso judicial que resultó en la orden de reliquidación pensional; iii) la facultad de cobro de los aportes a pensión de la UGPP y su término de prescripción; (v) la debida motivación de la liquidación oficial de los aportes; y (vi) el procedimiento aplicable a la expedición de liquidaciones de aportes al Sistema de la Protección Social por parte de la UGPP. Finalmente, de manera independiente el despacho se pronunciará sobre los argumentos relativos a la supresión del cobro de obligaciones entre entidades pertenecientes al Presupuesto General de la Nación.

3.3. ARGUMENTOS DE APOYO A LA TESIS DEL DESPACHO.

3.3.1. Obligatoriedad de las cotizaciones al régimen del sistema general de pensiones a cargo de los empleadores

De conformidad con los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, es obligación del Estado ejercer la dirección, coordinación y control para garantizar que la Seguridad Social se sujete a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, de manera que en Colombia todas las personas tengan acceso a ese servicio público. Por su parte, de conformidad con el preámbulo y el artículo 363 de la Carta, el valor de la justicia como fin del Estado y los principios de eficiencia, progresividad y equidad tributaria limitan el orden jurídico en la materia y llaman a todos los cotizantes obligatorios,

[3] Tales como la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva (numeral 3 del artículo 182 A CPACA).

según su capacidad contributiva, a aportar a la financiación del sistema que garantice el servicio público de la Seguridad Social.

A su vez, la Seguridad Social se entiende también como un derecho irrenunciable cuya materialización requiere del desarrollo legal y de la implementación de políticas encaminadas a obtener los recursos necesarios para su efectividad. En virtud de lo anterior, a través de la ley 100 de 1993 se creó el Sistema de Seguridad Social Integral[4], que está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y algunos servicios sociales complementarios[5]. Este régimen materializa los principios de universalidad y solidaridad previstos en la Carta al establecer *i)* que el Sistema General de Pensiones se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional[6] y que deben afiliarse de manera obligatoria todas las personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos[7]; y *ii)* que todo colombiano participará del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien en condición de afiliado al régimen contributivo o subsidiado, o bien temporalmente como participante vinculado[8], y que los afiliados obligatorios al régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes, cuales deben cotizar al régimen contributivo en razón a su capacidad de pago[9].

Con fundamento en esta teleología, en el artículo 17 de la ley 100 de 1993 se regularon las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, estableciendo para el empleador la obligación de efectuar las cotizaciones de los empleados con base en el salario que aquellos devenguen hasta el momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez.[10] A su turno, en el artículo 22 de la Ley 100 de 1993, expresamente prevé la obligación del empleador en cuanto al pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en pensiones, respondiendo por la totalidad de los aportes, aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador. Sobre el particular, la Corte Constitucional reiteró:

> *"A cargo del empleador recae la responsabilidad de cancelar los aportes a su cargo, y los de sus trabajadores. Esta obligación solo finaliza cuando el trabajador: (i) cumpla con las condiciones exigidas por la ley para la obtención de su pensión mínima de vejez, (ii) cuando en razón de la pérdida de capacidad laboral obtenga pensión de invalidez, o (iii) cuando obtenga la pensión de forma anticipada. Ahora bien, la omisión del empleador en el aporte de las cotizaciones al sistema, no puede ser*

[4] Artículo 1, Ley 100 de 1993.
[5] Artículo 8, Ley 100 de 1993.
[6] Artículo 11, Ley 100 de 1993.
[7] Artículo 15, Ley 100 de 1993.
[8] Artículos 153, 156 literal b) y 157, Ley 100 de 1993.
[9] Artículos 155 y 203, Ley 100 de 1993.
[10] "Artículo 17 Ley 100 de 1993. OBLIGATORIEDAD DE LAS COTIZACIONES. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.
La obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.
Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos regímenes."

> *imputada al trabajador, ni podrá derivarse de ésta consecuencias adversas. Estos resultados negativos se traducen en la no obtención de la pensión mínima, la cual se configura como una prestación económica que asegura las condiciones mínimas de subsistencia, y pondría en riesgo los derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana y seguridad social del trabajador."*[11]

Finalmente, para hacer efectivo el pago de los aportes en casos de incumplimiento, en el artículo 24 de la ley ibídem se prescribió la facultad de las entidades administradoras de pensiones de ejercer las acciones de cobro que debe adelantar ante el incumplimiento de las obligaciones del empleador, previo a la expedición de una Liquidación Oficial a través de la cual se determine la obligación tributaria concreta, en términos de certeza, exigibilidad y claridad a efectos de que preste mérito ejecutivo

De otro lado, mediante el Decreto 2633 de 1994 se reglamentó el procedimiento de cobro coactivo que debe adelantarse ante el empleador moroso en el pago de los aportes a pensión. No obstante, ya a la luz del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019, mediante el cual se adicionó un parágrafo al artículo 17 de la Ley 100 de 1993, fueron suprimidos los trámites y procedimientos de cobro de las deudas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, por concepto de aportes insolutos derivados de las reliquidaciones de pensiones ordenadas en fallos judiciales. Por lo tanto, a partir de la entrada en vigencia de aquella normativa, no hay lugar a desarrollar los procedimientos administrativos de cobro coactivo, sino apenas los reconocimientos contables entre la entidad deudora y la UGPP y las correspondientes anotaciones en sus estados financieros. Como se puede comprender de aquel cambio normativo, la supresión se limita al cobro, mas no a la actuación de determinación que debe adelantar la administradora pensional.

Precisado lo anterior, es claro que la fuente normativa en virtud de la cual el empleador debe pagar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para solventar la garantía y cubrimiento de los derechos pensionales de los trabajadores se encuentra en la ley, concretamente en los artículos 17 y 22 de la ley 100 de 1993, cuales atienden al carácter especial del derecho fundamental a la seguridad social en pensiones, al tenor del cual surge una categoría especial de contribuciones fundada en los principios rectores en materia de Seguridad Social en Pensiones y en el principio constitucional de Sostenibilidad financiera y fiscal. Por lo tanto, en criterio del despacho no puede negarse el reconocimiento de la pensión al trabajador con el derecho adquirido porque la entidad administradora de pensiones encargada de reconocerla está en el deber de exigir al empleador la cancelación de los aportes, a través de las acciones de cobro y efectivizar la ejecución de la liquidación que determine el valor adeudado, sin que le sea dable hacer recaer sobre el empleado y sus derechos laborales las consecuencias que se puedan derivar de la mora del empleador en el pago de los aportes pensionales, ni alegar en su favor su propia negligencia en la implementación de las acciones de cobro.

---

[11] Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2017. M.P.: Iván Humberto Escrucería Mayolo.

3.3.2. Procedimiento aplicable a la expedición de liquidaciones de aportes al Sistema de la Protección Social por parte de la UGPP

El artículo 24 ley 100 de 1993, en efecto, faculta a las entidades administradoras de los diferentes regímenes a adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador, siempre con fundamento en una liquidación oficial. Esta corresponde al acto administrativo a través del cual se determina la cuantía de obligación del contribuyente por incumplimiento en el pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, el cual presta mérito ejecutivo.

Por otro lado, también debe recordarse que, conforme lo previsto en el artículo 156 de la Ley 1607 de 2012, la UGPP está facultada para adelantar las actuaciones administrativas para la determinación oficial de los aportes parafiscales a favor del Sistema de la Protección Social cuando evidencie falta de pago de aportes por quieres a ello se encuentran obligados, como son los empleadores. Sin embargo, para desarrollar la actuación administrativa de determinación oficial ha de seguir el procedimiento previsto para ese fin, en aplicación del derecho fundamental del debido proceso.

En esta medida, a efectos de la determinación de aportes que realizare la UGPP en los actos de liquidación oficial, hay lugar a la aplicación del régimen procedimental previsto para tal fin por el legislador, por lo que debe integrarse normativamente lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 100 con lo prescrito en los artículos 156 de la ley 1151 de 2007 y 180 de la ley 1607 de 2012. Esta conclusión de entender que para ejercer la facultad de determinación y cobro se debe llevar a cabo el procedimiento de liquidación oficial, se compagina con el precedente vertical del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta Subsección B:

> "*En ese contexto, y dado que la disposición* [contenida en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993] *establece la expedición de una liquidación mediante la cual se determine el valor adeudado, la interpretación de la norma debe armonizarse con lo previsto en las Leyes 1151 de 2007 y 1607 de 2012, en lo que corresponda, que facultaron a la UGPP para adelantar las acciones de determinación de los aportes al sistema de la protección social, entre ellos, los aportes a pensión.*
>
> *En virtud de lo establecido en el inciso 6° del articulo 156 de la Ley 1151 de 2007*[12]*, procedente para aquellas actuaciones iniciadas o causadas en su vigencia, para esos fines es aplicable lo dispuesto en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario.*
>
> *Como se trata de determinar una obligación nueva surgida a partir de la sentencia, lo procedente es la expedición de una liquidación oficial mediante la cual se determinen los períodos, las bases de cuantificación*

[12] Cita original: "Inciso 6 del artículo 1151 de 2007 está vigente al no ser derogado por el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012".

> *de los aportes y el monto del tributo, así como el cálculo actuarial*[13]*, de manera que se garantice principio de transparencia y el derecho de contradicción del aportante*"[14]

De manera que, para determinar las obligaciones relativas al Sistema de Seguridad Social a través de una liquidación oficial, prevé el artículo 180 de la ley 1607 de 2012 que la UGPP se encuentra obligada primero a requerir al presunto infractor la información para establecer la existencia del hecho generador[15] y, en el evento en que compruebe la incorrecta liquidación de los aportes al Sistema Integral de la Protección Social, deberá expedir el requerimiento para declarar y/o corregir proponiendo las obligaciones pendientes, de lo contrario archivará el expediente. Notificado el requerimiento para Declarar o Corregir, el aportante cuenta con el término de tres (3) meses para aceptar la propuesta presentada por la UGPP o manifestar los motivos de su desacuerdo. Si el requerido no se acoge a la propuesta de la entidad, ésta deberá expedir dentro de los seis (6) meses siguientes la respectiva liquidación oficial, contra la cual procede el recurso de reconsideración que debe interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación y, ser resuelto y notificado por la UGPP dentro del año siguiente[16].

3.3.3. De la facultad de cobro de los aportes a pensión de la UGPP

En primer lugar, como se advirtió en precedencia, mediante el artículo 24 de la ley 100 de 1993, se estableció que las entidades administradoras de los regímenes que integran el Sistema de la Protección Social- SPS se encuentran facultadas tanto para liquidar las obligaciones del empleador que no ha realizado las cotizaciones a las que se encuentra obligado, como para, en consecuencia, adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento.

En segundo lugar, debe recordarse que la UGPP es una entidad administradora de la seguridad social que fue creada con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 expedido mediante la Ley 1151 de 2007, como ente adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente[17]. De acuerdo con la normativa, su fin es alcanzar la eficiencia operativa para garantizar y efectivizar los derechos de los asegurados, que se menoscaban por el incumplimiento de las obligaciones de liquidar y pagar en forma legal y oportuna las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones[18]. De cara a las funciones de la entidad, el Plan Nacional estableció como esenciales el seguimiento,

---

[13] Cita original: "Los artículos 715, 716 en concordancia con el 712 del E.T. establecen el procedimiento para expedir liquidaciones oficiales para la determinación de los tributos."
[14] M.P. Carmen Amparo Ponce Delgado, radicación 11001 33 37 044 2018 00216 01, sentencia del 16 de octubre de 2020; reiterado en M.P. Mery Cecilia Moreno Amaya, radicación 11001 33 37 040 2018 00257 01, sentencia del 22 de octubre de 2020.
[15] Al respecto, el artículo 21 del Decreto 575 de 2013 otorga la función en cabeza de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de adelantar las investigaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la liquidación y pago de aportes parafiscales de la protección social.
[16] Artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014 vigente a partir de publicación en el Diario Oficial No. 49.374, esto es el 23 de diciembre de 2014, derogando expresamente *los artículos 498-1 y 850-1 del Estatuto Tributario, y las demás disposiciones que le sean contrarias*".
[17] Artículo 156.
[18] Corte Constitucional, sentencia C-376 de 2008, M.P.:P Marco Gerardo Monroy Cabra.

colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, y el cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

Seguidamente y en aras de reglamentar lo dispuesto en el Art. 156 de la Ley 1151 de 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 169 de 2008, estableciendo como funciones de la UGPP, entre otras, las de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social adelantando acciones de determinación y cobro de los aportes.

Por su parte, mediante el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, reguló lo atinente al control a las personas obligadas a cotizar al Sistema de la Protección Social, y reiteró la facultad de la UGPP para que verifique el cumplimiento de los deberes de los empleadores obligados a cotizar a la seguridad social. Sin embargo, esta norma fue derogada por la ley 1607 de 2012 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones", que en su artículo 178 dispuso la atribución a la UGPP de la competencia para la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Con fundamento en los instrumentos normativos previstos, se colige con claridad que la UGPP tiene plena competencia para la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la Protección Social a cargo de aquellos empleadores obligados a cotizar al sistema, por lo cual habrá de adelantar las actuaciones administrativas que conduzcan a la liquidación y cobro efectivo de los aportes, de conformidad con las regulaciones y reglamentos aplicables a los procedimientos previstos para esos fines.

3.3.4. Improcedencia de la vinculación del empleador por pago de aportes a pensión al proceso judicial de reliquidación pensional

En primer lugar, debe tenerse en la cuenta que el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011[19] regula la figura del llamamiento en garantía[20]. La norma establece que se podrá solicitar la vinculación de un tercero al proceso, siempre y cuando se sustente con claridad la relación legal o contractual entre quien llama en garantía y el llamado, para así poder determinar su procedencia. Como es de comprender, esta figura fue consagrada con el objeto de garantizar la reparación integral del perjuicio que pudiese llegar a sufrir con ocasión de una decisión judicial y también con el fin de obtener el reembolso de los dineros pagados que se derivan de una condena.

Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que "*para que proceda la intervención de un tercero en calidad de garante, debe existir una relación en*

[19] «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».
[20] "Artículo 225. Llamamiento en garantía. Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación (…)".

la que se evidencie que el llamado en garantía está obligado a resarcir un daño, pues de lo contrario, la vinculación de aquel no tendría un fundamento legal para responder"[21]. No obstante, con el fin de conservar la efectividad de aquellos principios procesales que se pudieren ver afectados al aceptar una vinculación respecto de un sujeto ajeno al objeto del proceso y la responsabilidad que se desprenda de la controversia en concreto, si el juez comprende que del llamamiento en garantía no se deriva una relación sustancial entre aquel que pretende llamar y el llamado, el funcionario deberá negar el llamamiento por improcedente. Así lo ha sostenido la citada Corporación en los siguientes términos:

> *"(…) el funcionario judicial al momento en que decida sobre la petición, puede negar dicha posibilidad con el fin de evitar un desgaste innecesario de la administración de justicia y propender por la maximización de los principios de economía y celeridad procesal, en caso de constatar que el llamamiento es totalmente infundado o no se encuentra conexión alguna que ligue la responsabilidad del llamado con el objeto del proceso[22]".*

Ahora concretamente en cuanto a la procedencia del llamamiento en garantía cuando se solicita la vinculación del empleador por pago de aportes al Sistema General de Pensiones, dado que el empleador está en la obligación de realizar los pagos de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, conforme al artículo 22 de la Ley 100 de 1993[23] y que las entidades administradoras se encuentran facultadas para hacer efectivo el pago mediante las acciones de cobro previa liquidación de los aportes (artículo 24), no es procedente el llamamiento en garantía que haga la entidad encargada del reconocimiento prestacional a quien tiene la obligación de realizar el pago de los aportes al Sistema General de Pensiones, pues entre una y otra no existe una relación legal o contractual para solicitar su vinculación.

Tal postura ha sido pacífica al interior del Alto Tribunal Contencioso al exigir que entre el llamado y el llamante exista una relación de garantía de orden real o personal de la que surja la obligación de resarcir un perjuicio o de efectuar un pago[24]. Igualmente, en casos como este, esa corporación ha sostenido que reconocer el llamamiento en garantía es reconocer la prevalencia del derecho formal sobre el sustancial y dilatar el derecho que tiene la actora a disfrutar la pensión liquidada conforme a la ley[25].

Finalmente, cabe precisar que al margen de la actuación de reliquidación pensional, la necesidad un trámite administrativo de determinación y cobro de aportes entre la UGPP y la entidad empleadora, no puede impedirle a la causante gozar en vida de su pensión que tiene que ser liquidada conforme al régimen pensional que lo cobijaba cuando cumplió los requisitos prescritos,

---

[21] Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B. Consejero Ponente: Cesar Palomino Cortés. Auto de fecha 22 de octubre de 2018, número de radicado: 05001-23-33-000-2014-00709-01(4593-15).
[22] Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, auto de fecha 17 de julio de 2018, numero de radicado: 25000-23-42-000-2016-02236-01(2130-18)
[23] «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».
[24] Ver, entre otras, Consejo de Estado, auto de 5 de febrero de 2015, radicado 15001-23-33-000-2012-00120-01(2355-13), C. P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.
[25] Consejo de Estado, auto de 31 de agosto de 2015, radicado 150012333000201400276 01 (2266-2015), C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

pero que a la vez debe lograr ser financiada por medio de los recursos a que cada obligado este llamado a aportar, como es el caso de las cotizaciones de los empleadores.

3.3.5. Prescripción de la acción de cobro y falta de ejecutoria del título

Como es sabido, las obligaciones nacen con la vocación de ser cumplidas mediante el pago efectivo, que es la forma general de extinguir las obligaciones. Sin embargo, se pueden extinguir por otros modos como la prescripción extintiva que, en términos del artículo 2512 del Código Civil, se define como *un modo de extinguir las acciones o derechos ajenos, por no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.* Particularmente en lo que respecta a las acreencias a favor del Estado, la prescripción tiene lugar como consecuencia de la extinción del derecho del ente público a hacerlas efectivas, por no ejercer las respectivas acciones de cobro dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento para tal fin.

En este sentido, se debe recordar que la facultad de jurisdicción coactiva permite a la administración hacer efectivos los créditos a su favor, sin necesidad de acudir a la Rama Judicial. En una palabra, su objeto consiste en obtener el pago de las obligaciones a su favor por la fuerza y en pública subasta de los bienes del deudor cuando el pago voluntario ha sido infructuoso. Sin embargo, como se introdujo, el ejercicio de esta facultad está sometido a una oportunidad legal *preclusiva*.

Ahora, dado que los aportes a la Seguridad Social son contribuciones parafiscales, para su cobro se debe aplicar el Título VIII del Libro V del Estatuto Tributario, conforme al artículo 156 de la ley 1151 de 2007 en concordancia con el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006. Pues bien, de acuerdo con el artículo 817 del E.T., modificado por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002, el término de prescripción de la acción de cobro de los aportes parafiscales a cargo del empleador es de cinco años que se empieza a contar a partir de distintos eventos, entre los que se encuentra la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

Por su parte, conviene recordar que el artículo 829 del Estatuto Tributario regula la ejecutoria de los actos administrativos que prestan mérito para el cobro, estableciendo que tales actos se entienden ejecutoriados i) cuando contra ellos no procede recurso alguno; ii) una vez vencido el término para interponer los recursos, cuando no se interpusieron en debida forma; iii) cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos; y iv) cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso. De acuerdo con esta regla especial, la interposición de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas contra los actos administrativos que sirven de fundamento al

cobro coactivo, impide que aquellos adquiera fuerza ejecutoria, la cual solo cobrarán en el momento en que la jurisdicción decida de manera definitiva el proceso, si no lo anula absolutamente[26].

3.3.6. Debida motivación de los actos administrativos de liquidación de aportes

La falta de motivación fue prevista por el legislador en el artículo 137 del CPACA bajo la causal de expedición en forma irregular. *Este vicio de procedimiento por parte de la autoridad administrativa corresponde a la omisión en el cumplimiento de su deber de motivar los actos administrativos que expide, de conformidad con el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Carta*[27], que es un derecho fundamental y por lo tanto de aplicación inmediata, que debe ser garantizado en las actuaciones que adelanta la administración.

En ese mismo sentido, como un límite a las facultades discrecionales de la administración, el legislador previó en el artículo 42 del CPACA que las decisiones administrativas deben contener los motivos de hecho y de derecho que las justifican, teniendo en cuenta el ejercicio a la defensa y contradicción del particular afectado, que puede expresar sus opiniones y requerir que se decreten pruebas previo a que se adopte la decisión por parte de la autoridad. A este respecto, ha establecido el Consejo de Estado que la motivación se relaciona inherentemente con la justificación de la decisión administrativa que debe tener lugar en el marco de criterios de *legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable*, al punto de que de los motivos del acto administrativo se puedan predicar la certeza, claridad y objetividad: *"[l]os motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos"* [28].

Ahora bien, como lo ha sostenido la Sección Cuarta del Consejo de Estado que la falta de motivación tiene lugar cuando la autoridad administrativa *"[…] se limita a señalar el ejercicio de una facultad oficiosa y el cumplimiento de una función, pero en sí misma no contiene una fundamentación o explicación fáctica y probatoria referida al asunto en concreto, indicativa de los motivos de la decisión plasmada en la parte resolutiva. […] la motivación es una exigencia del acto administrativo […] reclamable […] de todos los actos y debe basarse en hechos ciertos y demostrados al momento de la emisión del acto, so pena de viciarlo de nulidad por ausencia de uno de sus elementos esenciales[…]"*[29]*.* Como se puede observar, entonces, la motivación de los

---

[26] Sentencia del 11 de noviembre de 2010, Exp. 17357, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

[27] En este sentido ver consideraciones de la Corte Constitucional en Sentencia SU 250 de 1998, según la cual "*un acto administrativo sin motivación alguna o con una motivación manifiestamente insuficiente, carece de validez constitucional y legal, al no expresar las causas tácticas y jurídicas que determinan su adopción."*

[28] Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 26 de julio de 2017. C.P. Milton Chaves García. Radicado: 22326.

[29] Sentencia de 28 de febrero de 2008, exp. 15944.

actos administrativos tiene tres componentes estructurales: la indicación de la facultad, función o competencia atribuidas mediante un instrumento normativo con fundamento en las cuales la autoridad administrativa toma una decisión que afecta los derechos y/o las obligaciones de titularidad del administrado; el señalamiento e interpretación del marco jurídico concreto que resulta aplicable al asunto; y, finalmente, la expresión analítica y valorativa de los motivos o fundamentos de orden fáctico y probatorio que acreditan los hechos económicos que dan curso a la decisión liquidatoria contenida en la parte resolutoria del acto administrativo, indicando las bases de cuantificación del tributo, el monto de los gravámenes y sanciones a cargo del contribuyente.

En ese sentido, la liquidación de los aportes que se ordenan pagar mediante actos administrativos de determinación oficial, debe contener los fundamentos fácticos y jurídicos necesarios y suficientes a fin de que el contribuyente conozca las razones de ser de la decisión liquidatoria que se le impone. De manera que, para determinar si se ha omitido o no la motivación del acto, el examen de control judicial no se limita a la verificación de la mera inclusión de motivaciones genéricas en los actos, mas se adentra en el estudio de la relación existente entre los motivos concretos que fundamentan el acto y los fundamentos de derecho y hecho.

3.3.7. Sucesión procesal del extinto DAS por parte del Patrimonio Autónomo Público Fiduprevisora S.A. Defensa Jurídica DAS y su Fondo Rotatorio.

Mediante el Decreto-Ley 4057 de 11 de octubre de 2011, se ordenó la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, y se reasignaron unas funciones y se dictaron otras disposiciones, dentro de las que se cuentan la determinación del sucesor procesal de la extinta entidad. Para este último efecto, concretamente, fue previsto en el artículo 18 que tanto los procesos judiciales como las reclamaciones de carácter administrativo y laboral en las que s parte el DAS y/o su Fondo Rotatorio quedarán a su cargo hasta la culminación del proceso de supresión.

Posteriormente al proceso de supresión del DAS que, de conformidad con el Decreto 1180 del 27 de junio de 2014, culminó el 11 de julio de 2014, ya mediante el artículo 238 de la ley 1753 de 2015, se dispuso la creación de un patrimonio autónomo administrado por Fiduciaria La Previsora S.A., con el fin de que se encargue, entre otras, tanto de la atención de los procesos judiciales como de las reclamaciones administrativas y laborales a cargo del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su Fondo Rotatorio, siempre que aquellos procesos no guarden relación con funciones trasladadas a las entidades receptoras de las funciones de la entidad suprimida, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención.

A su vez, de conformidad dispuesto en el artículo 238 de la Ley 1753 de 2015, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fiduprevisora S.A. suscribieron el contrato de fiducia mercantil No. 6.001-2016, cuyo objeto previó, entre otras,

la atención de los procesos judiciales y de reclamaciones administrativas, y laborales en que fuera parte el D.A.S. y/o su Fondo Rotatorio, *"que no guarden relación con funciones trasladadas a entidades receptoras de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención, en cumplimiento del artículo 238 de la Ley 1753 de 2015 "Plan Nacional de Desarrollo 2014/2018".*

Respecto de la asignación de funciones a las entidades receptoras, aquella fue dispuesta mediante el Decreto 643 de 2004 en su artículo 2, en concordancia con el artículo 3 Decreto 1717 de 1960, de lo cual el Consejo de Estado[30] ha reseñado lo siguiente:

Entidad	**Función asignada**
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	Numeral 10 Art. 2° del Decreto 640 de 2004.- *Ejercer el control migratorio de nacionales y extranjeros y llevar el registro de identificación de extranjeros.*[31]
Fiscalía General de la Nación	Numeral 11 Art. 2° del Decreto 640 de 2004.- *Ejercer funciones de Policía Judicial, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, para investigaciones de carácter criminal, relacionadas con la naturaleza y finalidad institucionales.*[32]
Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional	Numeral 12 Art. 2° del Decreto 640 de 2004.- *Llevar los registros delictivos y de identificación nacionales, y expedir los certificados judiciales, con base en el canje interno y en los informes o avisos que deben rendir oportunamente las autoridades judiciales de la República.*[33]
Unidad Nacional de Protección	Numeral 14 Art. 2° del Decreto 640 de 2004.- *Brindar seguridad al Presidente de la República y su familia, Vicepresidente y su*

[30] Consejo De Estado, Sección Tercera, Subsección C, en providencia de 10 de octubre de 2016, Exp. 57308, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
[31] El Decreto-Ley 4057 de 2011. Artículo 3°. Traslado de funciones. (…) 3.1.- consagró que dicha función la ejercería esta Entidad.
[32] Decreto-Ley 4057 de 2011. Artículo 3°. Traslado de funciones. (…) 3.2.- consagró que dicha función la ejercería esta Entidad.
[33] Decreto-Ley 4057 de 2011. Artículo 3°. Traslado de funciones. (…) 3.3.- consagró que dicha función la ejercería esta Entidad.

	familia, Ministros y ex Presidentes de la República; la información relacionada con su seguridad tiene reserva legal.[34]

Como se puede observar de la asignación de funciones a las entidades receptoras, no fue determinada en ninguna de ellas lo atinente al pago de las obligaciones de aporte al Sistema de Seguridad Social. Por otro lado, tampoco ha sido previsto por el legislador la determinación de la autoridad administrativa responsable del pago de aportes patronales a cargo del DAS como antiguo empleador de personas pensionadas a las cuales se les haya reliquidado la pensión.

A esta misma conclusión hermenéutica respecto del artículo 238 de la ley 1753 de 2015 ha llegado la Sala de Consulta y Servicio Civil Consejo de Estado en decisión del 4 de julio de 2019, lo cual resulta un criterio auxiliar de interpretación que aporta elementos de juicio para resolver el caso que ocupa la atención del despacho:

> "Como se observa, esta norma es clara y precisa cuando dispone que "*la representación de dicho patrimonio autónomo la llevará la sociedad fiduciaria, quien se encargará de la atención de los procesos judiciales, reclamaciones administrativas, laborales o contractuales en los cuales sea parte o destinatario el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su Fondo Rotatorio, y que no guarden relación con funciones trasladadas a entidades receptoras de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención".*
>
> Esta frase final del inciso segundo de la norma en cita, determina la competencia del patrimonio autónomo para atender los procesos y las reclamaciones *"que por cualquier razón"* no tengan una autoridad administrativa responsable para su atención.
>
> Así las cosas, el pago del aporte patronal que le correspondería al DAS en el caso en estudio, carece de autoridad administrativa responsable para su atención, por lo cual se presenta el supuesto de hecho contemplado por la norma.

[34] Decreto-Ley 4057 de 2011. Artículo 3°. Traslado de funciones. (…) 3.3.- inciso 5° consagró que dicha función la ejercería esta Entidad.

> Por lo anterior, la Sala encuentra que la Ley 1753 de 2015 le asignó a la Fiduciaria la Previsora S.A.[35] la competencia para atender los procesos judiciales, reclamaciones administrativas, laborales o contractuales en los cuales sea parte o destinatario el extinto DAS o su Fondo Rotatorio, y que no guarden relación con funciones trasladadas "*o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención"*, como administradora del patrimonio autónomo, según lo dispuso el artículo 238 de la Ley 1753 de 2015 y lo estipulado en el contrato de fiducia mercantil No. 6.001-2016 suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fiduprevisora S.A."[36]

En este orden de ideas, en virtud del artículo 238 de la Ley 1753 de 2015, comprende el despacho que el PAP DAS ostenta la legitimación en la causa para atender la reclamación de las obligaciones en materia de Seguridad Social a cargo del extinto Departamento Administrativo de Seguridad que fueron liquidadas en los actos demandados en el proceso de la referencia como consecuencia de reliquidación pensional del causante, en tanto que se configura el supuesto factico previsto en la norma respecto de la falta de determinación de una autoridad administrativa responsable del pago del aportes patronales que le corresponderían al extinto – DAS.

3.4. CASO CONCRETO

3.4.1. DE LOS CARGOS DE NULIDAD

En primer lugar, es necesario señalar que, a la luz del artículo 238 de la Ley 1753, el legislador le asignó a la Fiduciaria la Previsora S.A. la competencia para atender la reclamación de pago de los aportes insolutos liquidados en los actos demandados, como quiera que, en principio, el destinatario era el extinto DAS o su Fondo Rotatorio, y esta no guarda relación con funciones trasladadas a otras entidades y carecen de autoridad administrativa responsable para su atención. En tal medida, los de argumentos de la demanda en que se cuestiona la falta de competencia y de legitimación en la causa de la Fiduprevisora S.A. como vocera del PAP-DAS no tienen vocación de prosperidad.

Por esta razón, hay lugar a precisar que, a lo largo del proveído, cuando se haga referencia al empleador o expresamente al PAP-DAS Fiduprevisora S.A., debe entenderse aquel ente en su calidad de sucesor del extinto DAS, que fue empleador del causante y, por tanto, es el destinado a realizar los aportes patronales a cargo.

Zanjado lo anterior, esta Judicatura debe indicar que el PAP-DAS Fiduprevisora S.A. se encuentra obligado a pagar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para solventar la reliquidación de la mesada pensional ordenada judicialmente en favor del causante, con fundamento en los mandatos legales contenidos en los artículos 17 y 22 de la Ley 100 de 1993, los cuales disponen que el empleador es el responsable directo del pago

---

[35] La Fiduciaria La Previsora, cuya sigla es "Fiduprevisora S.A.", es una entidad de la Rama Ejecutiva, Sociedad de Economía Mixta de carácter indirecto y del orden nacional, sometida al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Fiduciaria fue autorizada por el Decreto 1547 de 1984.

[36] 11001-03-06-000-2019-00024-00(C).

de las cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones, durante la vigencia de la relación laboral, con base en el salario. Mandatos que son un desarrollo del especial carácter que en la Constitución Política se le atribuyó al derecho fundamental a la Seguridad Social en Pensiones, al tenor del cual surge esta categoría especial de contribuciones al sistema pensional fundada en los principios rectores en materia de Seguridad Social y en el principio constitucional de Sostenibilidad Financiera y Fiscal.

Además, como se advirtió, con fundamento en lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 en concordancia con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, se encuentra facultada y obligada la UGPP a adelantar las actuaciones de liquidación y cobro de los aportes a cargo del empleador, para asegurar la financiación del sistema y con ello la plena efectividad de los derechos pensionales reconocidos al trabajador mediante las sentencias judiciales referidas en el acápite de hechos.

En este sentido, el despacho considera que el cobro que pretende adelantar la UGPP mediante la orden contenida en los actos demandados es jurídicamente procedente desde una perspectiva constitucional y legal, atendiendo además a los principios de rectores del sistema de pensiones, especialmente los de Solidaridad y Universalidad, sumados al principio constitucional de Sostenibilidad Financiera del Sistema, como quiera que la gestión del régimen implica, necesariamente, la correlación entre la financiación del sistema y la garantía de cobertura a los beneficiarios, mediante el control de la administradora en cuanto al pago de las cotizaciones a cargo de los empleadores, como era el DAS.

Ahora bien, comprende el despacho que la UGPP no solo se ve obligada a efectuar los cobros de los aportes insolutos correspondientes a la reliquidación de la pensión en cumplimiento de sus competencias, sino que además, siendo que fue ordenado por el Juez administrativo laboral de instancia que a efectos del cálculo de la reliquidación pensional se incluyera la totalidad de factores salariales devengados por el empleado durante el último semestre laborado, la administración no puede abstenerse de dar cumplimiento a la orden de reliquidación pensional del causante, en virtud de la fuerza vinculante de los fallos judiciales de que trata el artículo 17 del Código Civil.

En este último sentido resulta imperativo recordar que, como se vio previamente, i) en el caso de marras la obligación de aportar halla su fuente normativa en la ley y no en el fallo judicial que se limita a ordenar el reconocimiento de los derechos pensionales; y ii) es claro que resultaba improcedente su vinculación al trámite ante la jurisdicción, debido a que allí el debate giró en torno al reconocimiento de derechos pensionales del trabajador y, entre la entidad encargada del reconocimiento prestacional y el empleador que tiene la obligación de realizar el pago de los aportes, no existe relación de garantía que le imponga a este último el deber de responder por las obligaciones a cargo de aquella. En este orden de ideas, no tienen vocación de prosperar los cargos argumentados en la base de que la actora no fue parte del proceso judicial que en se resolvió ordenar la reliquidación pensional a favor del causante, ni que aquella providencia debía haberle sido notificada por parte de la UGPP.

Por otro lado, sostuvo la demandante que la acción de cobro se encontraba prescrita, con fundamento en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006. No obstante, se debe anotar que, si bien la fuente de la obligación de cotizar se encuentra en la ley, el imperativo jurídico de pagar los aportes se consolidó hasta el momento en que las autoridades de esta jurisdicción ordenaron reconocer el derecho a la reliquidación pensional y por ello solo a partir de la ejecutoria de la sentencia que definió aquel proceso judicial se tornaron exigibles los aportes insolutos a cargo del empleador. Esto significa que, una vez de adquirida la firmeza de los fallos, la UGPP se encontró habilitada para determinar los aportes correspondientes mediante su liquidación oficial.

De esta manera, resulta claro que, en el caso de marras, para iniciar el conteo del término de prescripción de la acción de cobro- que no es el mismo término preclusivo con que cuenta la UGPP para iniciar las acciones de determinación oficial de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social de que trata el parágrafo segundo del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012- resulta aplicable la causal prevista en el numeral 4 del artículo 817 del Estatuto Tributario, que corresponde a *la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión*, pues se reitera que el documento llamado a prestar mérito ejecutivo es el acto administrativo mediante el cual se liquidó oficialmente el monto de los aportes a cargo de la demandante. Luego, debido a que solo con los actos demandados la obligación tributaria concreta se determinó, únicamente a partir de su firmeza inicia el conteo del término de prescripción de la acción de cobro. En este orden de ideas, como los actos llamados a prestar mérito ejecutivo se encuentran bajo discusión ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, contrario a lo afirmado por la demandante, en virtud del artículo 829 del Estatuto Tributario aquellos no han cobrado ejecutoria aun, luego, no ha tenido lugar siquiera el inicio del conteo de prescripción de la acción de cobro. En consecuencia, no ha operado ni la pérdida de fuerza ejecutoria ni la prescripción de la acción de cobro y por lo tanto los cargos relacionados con esta tesis no están llamados a prosperar.

En lo que respecta al argumento de inexistencia de la obligación por no cumplir con los requisitos de un título ejecutivo para efectuar el cobro, debe precisarse que el acto demandado no hace efectivo cobro alguno, ni fue expedido en el curso de una actuación administrativa de cobro, ya que se limita a determinar las obligaciones tributarias sustanciales a cargo de la demandante. Por lo tanto, este cargo no está llamado a prosperar, pues, se reitera, en este caso no se somete al control judicial una actuación de cobro, sino apenas la de determinación de la obligación de realizar la cotización de aportes a cargo del empleador.

De otro lado, la accionante cuestionó que, con fundamento en lo previsto en el artículo 40 de la Ley 2008 de 2019, ha ocurrido la extinción de la obligación contemplada en los actos administrativos demandados.

Por su parte, en la contestación de la demanda, la UGPP señaló que se presentó la carencia actual del objeto por sustracción de materia en razón a lo reglado en el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019.

Sin embargo, para el Despacho no hay lugar a acceder a ninguna de las dos tesis porque la supresión del cobro de las cotizaciones al SGSS no implica la desaparición de la obligación tributaria sustancial, sino la determinación del modo en que aquella obligación deberá extinguirse, como pasa a explicarse.

En efecto, de conformidad con lo prescrito en la norma en comento, las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, y la UGPP, suprimirán, las obligaciones patronales por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, originadas en reliquidaciones y reajustes pensionales derivados de fallos ejecutoriados, que hayan ordenado u ordenen, la inclusión de factores salariales no contemplados en el ingreso base de cotización previsto en la normativa vigente. Sin embargo, prevé la norma que, para tal efecto, las entidades involucradas harán los ajustes contables a que haya lugar mediante cruces de cuentas entre sí.

Aquel artículo fue reglamentado mediante los artículos 40 y 41 del Decreto 2106 de 2019 "Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública", al adicionar un parágrafo al artículo 17 de la Ley 100 de 1993. Así, se dispuso que la UGPP y COLPENSIONES, suprimirían los trámites y procedimientos de cobro de las deudas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, obligadas a pagar aportes patronales insolutos al Sistema de Seguridad Social en Pensiones. Sin embargo, las entidades involucradas deben realizar los respectivos reconocimientos contables y las correspondientes anotaciones en sus estados financieros.

Como se puede observar del tenor literal de las normas citadas, no fueron anuladas las obligaciones originadas en reliquidaciones y ajustes pensionales derivados de fallos ejecutoriados, que hayan ordenado la inclusión de factores salariales no contemplados en el ingreso base de cotización previsto en la normatividad vigente al momento del reconocimiento de la pensión. Por el contrario, del artículo 40 de la Ley 2008 de 2019 y los artículos 40 y 41 del Decreto 2106 de 2019, comprende el despacho que la supresión corresponde al cobro de las obligaciones parafiscales, disponiendo que aquellas se extinguirán por un cruce de cuentas. En otras palabras, se tornan improcedente el trámite de cobro, pero sin que ello suponga la anulación de la obligación sino su extinción no por pago sino por compensación presupuestal. Por lo tanto, no tiene vocación de prosperar la censura elevada por las partes.

Por otro lado, advierte el despacho que tampoco se encuentra llamado a prosperar el argumento según el cual la UGPP no acreditó haber interpuesto el recurso extraordinario de revisión en contra de las sentencias que ordenaron la reliquidación pensional, conforme prevé la Jurisprudencia de la Corte Constitucional. En efecto, la sentencia SU 427 de 2016 citada por el demandante, lejos de imponerle a la UGPP la obligación de ejercer aquel medio de defensa, se limitó a resolver sobre la procedencia y oportunidad de la procedencia y legitimidad de la UGPP para interponer recurso de revisión

previsto en el artículo 20 de la ley 797 de 2003 con el fin de controvertir decisiones judiciales que han reconocido y reliquidado pensiones con palmario abuso del derecho:

> ***"(a)*** *La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal EICE-.*
>
> ***(b)*** *Ante la existencia de dicho recurso de revisión, en principio, las acciones de tutela interpuestas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- contra providencias judiciales en las que presuntamente se incurrió en un abuso del derecho en el reconocimiento y/o liquidación de una prestación periódica son improcedentes, salvo en aquellos casos en los que de manera palmaria se evidencie la ocurrencia de dicha irregularidad.*
>
> ***(c)*** *En caso de verificarse la configuración de un abuso del derecho, el juez constitucional deberá dejar sin efectos las providencias judiciales que avalaron el mismo, y disponer que se reajuste la prestación conforme al ordenamiento jurídico constitucional. Sin embargo, deberá advertirle a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- que los efectos de la disminución en el monto de la prestación no regirán de manera inmediata, sino que los mismos entraran a regir luego de trascurridos seis meses contados a partir de la notificación de la resolución que se expedida por la entidad demandante en cumplimiento de la respectiva providencia de tutela, así como que no habrá lugar al reintegro de sumas de dinero ya percibidas."*

De manera que, con fundamento en el tenor literal del fallo constitucional en comento, no tiene vocación de prosperar la censura de la demandante puesto que las subreglas jurisprudenciales citadas no le impusieron a la UGPP la obligación de interponer el recurso de revisión en comento, sino que únicamente dispusieron sobre la legitimación que ostenta esa administradora pensional para ejercer dicha facultad y la oportunidad dentro de la cual debe ejercerla.

En cuanto al argumento esbozado por la actora relativo a que la UGPP quebrantó el Reglamento Interno de Recaudo al no haber llevado a cabo, previo a la expedición de los actos demandados, la etapa de cobro persuasivo de las obligaciones a cargo del demandante. Sin embargo, este argumento no acarrea la nulidad de las resoluciones demandadas, debo a que a través de aquellos actos administrativos se determina la obligación tributaria sustancial a cargo del demandante, más no se hace efectivo su cobro por la vía coactiva, respecto de lo cual sí es aplicable la etapa previa de cobro persuasivo que estima el demandante fue omitida. Luego, dado que los actos se limitan a determinar de manera concreta la obligación de cotización de los aportes insolutos, pero no constituye el cobro mismo de aquellos, no le era exigible a la autoridad tributaria haber desplegado una actuación previa de cobro persuasivo, pues esta tendrá lugar solo con posterioridad a la determinación oficial de la obligación en cuestión.

La parte actora también censuró que en los actos demandados la UGPP le

impuso a la parte actora una obligación pecuniaria sin dar a conocer el método de liquidación de la prestación. A este respecto, encuentra el Despacho que le asiste razón a la demandada como quiera que, del estudio integral de los actos demandados, se advierte que están viciados de nulidad al carecer de una motivación suficiente a efectos de explicar y justificar la decisión de la autoridad tributaria y, en tal sentido, además, garantizar al contribuyente la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa y a la contradicción.

Lo anterior en tanto que, aunque en la Resolución RDP 011801 del 15 de mayo de 2020 la UGPP hizo referencia a las ordenes proferidas por el Tribunal Administrativo del Tolima en providencia del 28 de junio de 2018, lo cierto es que respecto del análisis de los hechos económicos en que se funda la liquidación de los aportes a cargo del extinto Departamento de Seguridad Nacional (DAS), no indicó expresamente las razones por las cuales se determinó la obligación por la suma de $15.219.283 M/CTE, por el contrario en la fórmula utilizada solo se indicó como se determinó el valor de la cuota a cargo del Fondo de Pensiones Públicas y se limitó a manifestar que a la entidad empleadora le correspondía asumir el 75% de la cotización total, procediendo sin más a liquidar los aportes patronales en variados montos[37].

Así, pese a que la UGPP indicó la facultad atribuida mediante un instrumento normativo con fundamento en el cual tomó las decisiones que afectan las obligaciones del demandante, y también señaló el marco jurídico concreto que resulta aplicable cada asunto, se abstuvo de expresar los análisis y valoraciones de los motivos y fundamentos de orden fáctico y probatorio que acreditan los hechos económicos que dan curso a la liquidación contenida en la parte resolutoria del acto demandado.

De ahí que las resoluciones demandadas carezcan de la motivación suficiente, dado que al liquidar la UGPP los aportes que pretende sean objeto de cobro, se limitó a presentar un resultado aritmético sin fundamento ni desarrollo sobre los supuestos económicos que configuran el hecho generador de la contribución.

Lo anterior conduce además a impedir al empleador, o en este caso al PAP Fiduprevisora, conocer las razones por las cuales se le ordena pagar los aportes, pues no tiene conocimiento de las operaciones y fundamentos que conducen a liquidar el tributo que se ordenó cobrar. De manera que, al haber llegado la autoridad administrativa a la resolución de que la demandante debía una suma de dinero por concepto de aportes sin haber expuesto las premisas que la condujeron a aquella conclusión, encuentra el despacho que los actos demandados deben declararse nulos, pues el procedimiento se encuentra viciado por indebida e insuficiente motivación de la decisión administrativa que tomó la autoridad tributaria.

Finalmente, teniendo en cuenta que la parte actora cuestiona en la demanda que la autoridad tributaria no le comunicó a la demandante sobre la iniciación de la actuación administrativa de reliquidación pensional coartándole la posibilidad de controvertir, ser oída, aportar y solicitar la práctica de pruebas, advierte este despacho que la UGPP tampoco adelantó en debida forma el

[37] Ver escrito denominado “demanda”, página 90 y ss.

proceso administrativo de determinación previsto en el ordenamiento. Esto pues los apartes vigentes del artículo 156 de la Ley 1607 de 2012 prescriben que la administración ha de iniciar las actuaciones administrativas para la determinación oficial de los aportes parafiscales a favor del Sistema de la Protección Social cuando evidencie presuntos incumplimientos a los deberes de afiliación o pago de aporte en los subsistemas. Y, como se vio en precedencia, este procedimiento, que se encuentra regulado en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, prevé que antes de proferir la liquidación de los aportes no pagados, debe requerir al aportante incumplido para que declare y pague los aportes a su cargo proponiendo las obligaciones pendientes.

Sin embargo, en el expediente no se encuentra acreditado que aquel procedimiento hubiere sido implementado para liquidar las contribuciones que se ordenaron cobrar. Es así como se advierte que la autoridad tributaria se abstuvo de llevar a cabo el procedimiento previsto en el ordenamiento para determinar la suma que se pretende cobrar.

Esta omisión, en palabras del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en un fallo de similitud fáctica y jurídica a la que nos ocupa,[38]constituye un desconocimiento trascedente que da lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos porque *la "UGPP actuó sin atención a las normas habilitantes que la obligan a adelantar el procedimiento de determinación de la obligación parafiscal a cargo de la Fiduprevisora en calidad de vocera del PAP del extinto DAS, con lo cual omitió la expedición del acto previo a la adopción de la decisión que le impuso obligación de pago…* y *además, le impidió el derecho a ejercer plenamente las garantías para el ejercicio al derecho de contradicción y defensa, pues no debe perderse de vista que la emisión del acto previo conlleva a la oportunidad de que la actora pudiera presentar pruebas o solicitarlas, lo cual no puede tenerse como un paso menor para la definición de su situación jurídica, sino todo lo contrario, era relevante y necesario."*[39]

Por lo expuesto, habrá lugar a declarar la nulidad de los actos demandados por desconocimiento al debido proceso de la Fiduprevisora como vocera del PAP del extinto DAS y su fondo rotatorio.

3.4.2. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Precisado lo anterior, ya en cuanto al restablecimiento del derecho que le fue vulnerado a la parte demandante, el despacho ordenará a la demandada la devolución de lo que se hubiere pagado por concepto de aportes patronales del causante.

Igualmente, se ordenará que, en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, adelante las actuaciones de liquidación y cobro de los aportes adeudados por la demandante garantizando el derecho al debido proceso que le asiste, en el sentido de motivar con suficiencia los actos administrativos de determinación oficial y seguir estricta y fielmente el

[38] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B. Sentencia del 25 de febrero de 2021. Radicado No. 11001333703920190008401.M.P.: Mery Cecilia Moreno Amaya.

[39] Ib. Pág.29.

procedimiento previsto por el legislador para liquidar los aportes adeudados.

Por otro lado, dado que el demandante, a pesar de solicitar la reparación de perjuicios causados se abstuvo de probar su existencia, no habrá lugar a condenar a la UGPP al pago de aquellos pues no se encuentran demostrados en el expediente

4. COSTAS

Considera el Despacho que es necesario revisar la postura que sobre el tema de las costas había adoptado en procesos anteriores a la luz de los razonamientos expuestos sobre el tema por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca[40], así como en las sentencias del Consejo de Estado que recientemente se refieren a este punto.

Pues bien, a la luz del artículo 188 del CPACA, cuando no se trate de procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá acerca de la condena en costas, atendiendo las normas del CGP para su ejecución y liquidación[41]. Tal régimen procesal prevé un enfoque objetivo de la condena en costas[42], por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca probado que se causaron.

En este punto, se debe precisar que con anterioridad el Despacho condenaba en costas a la parte vencida por considerar que bastaba con demostrar le ejercicio de la actividad profesional en el curso del proceso en tanto no era de recibo la exigencia de que se aportara al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certificara el pago hecho al abogado que ejerció el poder, debido a que i) las tarifas que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; ii) para acudir al proceso debe acreditarse el derecho de postulación y iii) el legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona actuó por sí misma dentro del proceso.

No obstante, debe ponerse de presente el cambio de postura de este Juzgado en razón a la interpretación que el Consejo de Estado ha dado a la condena en costas prevista en el artículo 365 del CGP, pues se ha concluido que debe condenarse exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada en el curso de la actuación[43].

Sobre el particular, atendiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013[44], el Consejo de Estado ha precisado que la condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el

---

[40] Como en la sentencia del 15 de abril de 2021 de la Sección Cuarta-Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, emitida en el proceso 11001333704220180005 9-01, con ponencia de la magistrada Gloria Isabel Cáceres Martínez.
[41] Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.
[42] Artículo 365 del Código General del Proceso.
[43] Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 06 de julio de 2016. Radicado No. 250002337000-2012-00174-01 [20486]. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez y providencia del 12 de noviembre de 2015, Radido: 73001233300020130000501 (20801), C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia
[44]Corte Constitucional, sentencia C-157/2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable, pero ello no es impedimento para que se exija prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley[45].

En este orden de ideas, una vez revisado el expediente, evidencia el Despacho que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la demandada, por lo cual no se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA

Primero: Declarar la nulidad de la Resolución No. RDP 011801 del 15 de mayo de 2020, en lo relacionado con el cobro de aportes pensionales en cabeza del PAP Fiduprevisora SA, vocera del extinto DAS y su fondo rotatorio.

Segundo: A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** a la UGPP (i) devolver a la FIDUPREVISORA S.A. el valor de los montos que hubiere llegado a pagar por aportes patronales en cumplimiento del acto anulado, debidamente actualizados con el IPC y con sus respectivos intereses, por las precisas razones expuestas en esta providencia y (ii) en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, adelantar las actuaciones de liquidación y cobro de los aportes adeudados por la demandante garantizando el derecho al debido proceso que le asiste, en el sentido de motivar con suficiencia los actos administrativos de determinación oficial y seguir estricta y fielmente el procedimiento previsto por el legislador para liquidar los aportes adeudados.

Tercero: **Denegar** las demás pretensiones, conforme a lo considerado en precedencia.

Cuarto: **No condenar** en costas a la parte vencida, por las razones expuestas.

Quinto: En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, **archívese** el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello hubiere lugar.

Sexto: **TRÁMITES VIRTUALES**: Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co .**

[45] Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencias del 19 de agosto de 2021. Radicado 76001-23-33-000-2017-00073-01(24713). C.P.: Myriam Stella Gutiérrez Argüello y del 09 de agosto de 2018. Radicado No. 76001-23-33-000-2013-00079-01(22386). C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto. Al respecto, las providencias en cita acogen la postura reiterada de la sección cuarta del Consejo de Estado fijada en las sentencias del 6 de julio de 2016, exp. 20486, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 25 de septiembre de 2017, exp. 20650, CP: Milton Chaves García; del 9 de agosto de 2018, exp. 22386, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto; del 29 de octubre de 2020, exp. 23859, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E) y del 11 de marzo de 2021, exp. 24519, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello, entre otras.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 1 y 3 del Decreto 806 de 2020 las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

papextintodas@fiduprevisora.com.co

patriciagomez_13@hotmail.com

apulidor@ugpp.gov.co

notjudicial@fiduprevisora.com.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 042 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f0c50cac1a342b94e2ae7fac4888e50bfa9c3f2a77dbc75e0ced8bd02eb39a34**
Documento generado en 16/12/2021 04:39:08 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica